

住環境制御を目的とした自主協定に関する事例研究

—大阪都市圏における自主協定の制定過程と運用実態—

乾 康代・梶浦恒男

Study on Cases of Community Agreement for Voluntary Control of Residential Environment — The Concluding Process and the Actual Condition of Employment of Community Agreement in Osaka Urban Area —

YASUYO INUI and TSUNEO KAJIURA

1. 研究の背景と目的

本研究の対象として取り上げる自主協定は、地域の空間やコミュニティ秩序を破る開発や建築に対して住民が、住環境制御を自主的にこなうことをその目的および内容として制定する協定である。

住環境コントロールに関するものとしては近代以前は、地域コミュニティにおける伝統的な慣習法があり、地域生活全般に対する規範力を伴って環境制御の効果をあげてきた。しかし近代化の過程で慣習法はその規範性を失い、かわって法により一律に設定された規制や基準が地域空間の変化の方向を規定するようになった。地域コミュニティによる自律的な住環境コントロールへの要求がおこったのは、高度経済成長期、公害や建築開発など地域社会をおびやかす問題が多発し、これに反対し対抗して起こされた住民運動のなかからであった。住民による個別の反対や要求運動から継続的に地域共同の住環境保全やコミュニティ形成を実現する手法として編み出されたのが自主協定である。

地域レベルでの住環境コントロールができる既存制度としては、建築協定と地区計画がある。しかし、建築協定は規制内容に制限があって地区の特性を反映させにくいこと、地区計画は住民に発案権があるというものの、適用対象地区が限定されているという問題がある。また、いずれの制度も住民の合意率がきわめて高く設定されているために、締結、策定が困難であることも指摘される。

今日、共同住宅や高層ビル等、無秩序な開発への歯止めとして地域コミュニティによる住環境コントロールへの要求は高まりつつあるが、既存制度は地域要求の反映の上になって活用されるものとはなり得ていないといえる。

地区レベルの計画の策定、実施に住民参加がすすめられているものとして改善型整備事業があるが、地区と行政双方の責任や義務が不明確であり、その実現性についてもあいまいさが残っている。これに対して自主協定は、法による権限や強制力をもたないながらも住民自身が執行責任をもつという点で、一定の効果をあげつつある。

このような協定は既存の研究では、オーソライズされていないという意味で任意協定と呼ばれている。法に従って認定、運用がなされる現行の計画の枠外の協定という規定である。しかしのちにみるように、建築協定における全員合意規定のハードルの高さが自主協定の制定を促している側面があり、これに対応して行政においても自主協定の認知がすすみ、一定の行政対応も引き出されている。このような点にかんがみれば、任意協定という用語規定は必ずしも的確であるとはいえない。また、地区との協議や合意がなくても合法化される開発者の計画に対置し、地区住民自らが地区の開発・保全のコントロールをおこなう試みであるという意味をあわせて、本研究では自主協定という用語を用いる¹⁾。

自主協定に関する研究は1970年代後半から現れており、その初期のものとしては、東京区部の既成市街地における事例研究がある。高見沢邦郎は、自主協定は公的規制

の不充分さを埋め、漸次公的規制の改善をすすめるための先導的役割をもっていること²⁾、五十嵐敬喜は、建築協定や地区計画との比較から、地域の個性と流動性を前提にした柔構造をもち、住民の運動によって実現されるという自主協定の特性を明らかにしている³⁾。自主協定制定地区での建築協定や地区計画の既存制度の活用実態について分析した研究では、地域共同のルールとして制定した自主協定のうえに法的拘束力をかぶせるための手法として、建築協定と地区計画が活用されていることが明らかにされている⁴⁾。このほか、まちづくり憲章の事例報告⁵⁾では、歴史的都心部の生活文化や景観の保全という課題に対応して柔軟に運用されていることが報告されている。ニュータウンの事例報告⁶⁾では、協定をもつ地区ともたない地区の比較から前者に合意型の環境保全行動が多いことが明らかにされている。

住民が主体となった居住地計画を考えていくうえで自主協定の取り組みの展開は、つぎの2点において意義をもつものとする。ひとつは、地域においては住民共同の居住地計画の実施、体系化に対する能力を高めること、ひとつは行政に対しては既存制度の運用の幅を押し広げていく力になることである。本研究は既存の研究成果をふまえながら、以上のような観点から、自主協定の取り組みの展開を都市圏の広がりの中から把握し、課題を導き出すことを目的としている。

2. 研究の対象と方法

自主協定の多くは、その理念や目的、基準や規制を記述するものであるが、なかには規制内容の記述さえないものもある。また制定のプロセスにおいても、制定、締結という手続きをへないものもある。これら協定として一般に考えられる要件を備えないものもあるが、これは自主協定が、コミュニティの了解や地域全体を熟知する地域リーダーの裁量等によって運用できる幅の広さをもっているため、あえて明文化されないことがあるということ、また、運用の実績によって規制内容を具体化していくという自主協定の特性によるものである。本研究では、住環境コントロールの手段として協定を活用し、その運用主体としての組織があることを要件として事例抽出している。自主協定の形成とその展開をみるうえで、これら多様な協定、取り組みをあわせて考察する必要があると考えるからである。本研究ではこのような考えのもとづき、つぎのような手順で考察をすすめる。

1) 大阪都市圏で自主協定地区がどのような広がりを見せているかを明らかにする。

2) 住環境コントロールへの地区住民の取り組みがど

のような背景のもとで始められ、自主協定へと展開したのかを住宅地の特性と関連づけながら明らかにする。

3) 自主協定の取り組みの広がり、どのような行政の対応や支援を引き出し、そしてどのような課題が残されているかを把握する。

調査は大阪都市圏（大阪府、兵庫県、京都府）を対象にした。協定地区は、大阪府では建築行政への問い合わせにより把握したが、補足的に新聞記事などからも収集している。兵庫県および京都府では、建築協定条例をもつ自治体へのアンケート調査によって把握した。対象とした地区は54地区である（表－1）。調査は、協定地区および行政へのヒアリングを1994年8月から12月にかけておこなった。

3. 自主協定地区の全般的特徴

3-1. 協定地区の性格とその分布状況

自主協定地区とその分布の特徴として、つぎの2点があげられる。1) 制定地区は、いずれも住居用途の地域である。都心部やそれに隣接するスプロール地域、用途混在地域に事例はみられず、これら地域の空隙に残る戦前に開発された郊外住宅地と、さらにその郊外に1970年代以降に開発された住宅地に集中してみられる。2) 分布状況は散在的であるが、豊中市や枚方市、八尾市では取り組み地区が多くみられる。これは住環境コントロールの必要性の社会的高まりのなかで、先駆的な自主協定の取り組みに学んで広がりをみせたものである（図－1）。

3-2. 協定地区の住宅地類型

自主協定は、住宅地のタイプによって取り組み過程や内容に特徴がみられる。そこで、対象地区を宅地の開発方法、宅地分譲条件の有無、開発時期によって分類した。このうち、宅地分譲条件（以下、分譲条件と称す）とは、新住市宅街地開発法や分譲主によって宅地購入者に課さ

表－1 対象自主協定地区数 (計54)

	自治体名	地区数		自治体名	地区数
大阪府	和泉市	1	大阪府	富田林市	3
	泉佐野市	1		枚方市	7
	大阪狭山市	2		松原市	1
	河内長野市	2		八尾市	6
	岸和田市	1		太子町	1
	堺市	1	兵庫県	芦屋市	1
	高槻市	1		宇治市	2
	豊中市	23		向日市	1
			京都府		

れる条件を指しており、建物用途、高さ、階数、地盤面の規制等を主な内容としている。形式としては、宅地売買契約書に明記されたもののほか、宅地購入者が分譲主に「建築確約書」として差し出すもの、分譲者からの「お願い」として差し出されるもの等がある。

この分類における住宅地型の協定地区の概要は、つぎのとおりである。なお、対象地区の大半は、自治会総会での決議等による合意を基礎として、自治会が運用主体となるか、運用機関との連携体制をとっている。また、その運用の範囲も自治会の自治の及ぶ区域としている場合が多い。したがって以下では、地区の規模を表す指標として、自治会加盟世帯数を用いている。

【分譲条件付開発地区】：23地区。昭和40年代までに開発されたところが20地区ともっとも多く、昭和50年代のものが2地区であった。いずれも戸建て住宅中心の住宅地

である。このうち8地区には、新住宅市街地開発法による10年間の協定が、15地区には、分譲者によって分譲条件が設定されていた。1960年代後半から1970年代前半にかけて開発された地区が圧倒的に多く、その規模（自治会加盟世帯数）も100以上がほとんどで、300世帯を超える地区も39%ある。

【分譲条件なし戦前開発地区】：9地区。このうち7地区は、電鉄会社等により郊外住宅地として開発され、敷地規模や緑の多さなどの点で良好な住宅地が維持されてきたところであった。規模は比較的小規模で200世帯未満が大半である。2地区は、戦前の開発地区を中心にその後の中小規模の開発地区を加えた、かなり規模の大きい住宅地であり（それぞれ約2000、1100世帯）、全体としては多様な土地利用がみられる。

【分譲条件なし戦後開発地区】：14地区。いずれも一団地開発による戸建て住宅中心の住宅地である。50世帯未満の住宅地から300世帯以上の大規模住宅地までを含んでいる。

【個別開発地区】：8地区。区画整理や道路位置指定で個別的な建設行為の蓄積によって形成された住宅地である。このうち4地区は区画整理による、戸建て住宅と共同住宅が混在する住宅地であった。共同住宅を含むため世帯数はいずれも300を超える規模の大きい住宅地であった。4地区は、既存農村集落内の宅地化によって形成された、戸建て住宅と賃貸共同住宅が混在する住宅地であった。世帯規模は小さい。（表－2）

3-3. 制定時期

協定の制定時期は大きく2つに分けることができる。自治会活動草創期にさかのぼることができる場合と、その後の住環境形成過程に、建築や開発に関する計画など特定の地区課題が起こり、それを解決するために取り組まれた場合である。前者は11地区あり、おおよそ1980年以前に、後者は43地区あり、1974年ごろから取り組み例がみられ始め、79年以降、とりわけ1988年以降に急増している。

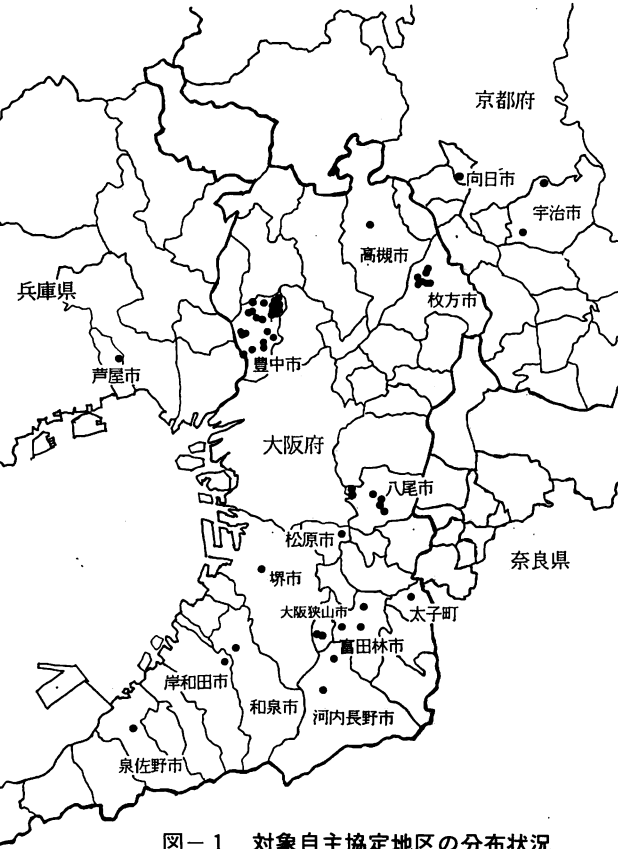
4. 自主協定制定の経緯

本項では、自治会活動草創期とその後の住環境形成過程の2つの時期に分けて、先にみた住宅地のタイプ別に協定の取り組みの背景と経緯をみる。（表－3、図－2）

4-1. 自治会活動草創期の取り組み

4-1-1. 分譲条件付開発地区

分譲条件は2種ある。ひとつは新住宅市街地開発法にもとづく協定であり、拘束力は一定あると考えられるが10年間の期限付きである。もうひとつは分譲主による分



図－1 対象自主協定地区の分布状況

表－2 協定地区の住宅地型と地区の規模		(地区数)						
住宅地型		世帯数	～49	50～	100～	200～	300～	計
団地 開 発	分譲条件付開発			2	9	3	9	23
	分譲条件なし	戦前開発		2	4		3	9
		戦後開発	2	2	2	3	5	14
個別開発				1	2		5	8
計			2	7	17	6	22	54

譲条件であるが、転売後の購入者へは拘束力は及ばない。分譲条件それ自体には、地区の組織的な住環境コントロールの要件は備わっていない。したがって多くの地区では、分譲条件は宅地購入者による個別的な維持にゆだねられていた。

そのなかで居住地形成の初期から、住環境コントロールの試みがみられたのは、分譲条件を地区共同のルールと位置づけ、その運用に自治会が取り組んだ9地区である。そのうち3地区では、分譲者が分譲にあたって、入居者による分譲条件遵守の組織的管理を期して、そのための契約や規約を用意し、自治会がこれをうけついでいる。(図-3)

表-3 住宅地型別の自主協定制定時期(地区数)

	分譲条件付き開発地区	分譲条件なし開発地区		個別開発地区	計
		戦前開発	戦後開発		
自治会活動草創期	9	2	0	0	11
住環境形成過程期	14	7	12	8	41
不明	0	0	2	0	2
計	23	9	14	8	54

そのひとつに、1967、8年ごろに和泉市で分譲されたY地区がある。この地区では分譲者が、分譲条件遵守の管理を自治会結成以前は分譲者が、結成後は、自治会が行うという売買契約を宅地購入者と交わしている。自治会はこの契約にもとづき、1971年の結成以後、分譲条件の宅地所有者への周知と、行政や業者への協力依頼の働きかけをおこなっている。

河内長野市のA地区では、分譲者が一人協定として作成した建築協定が認可されなかったため、これを分譲条件として宅地購入者に手渡していた(1973年ごろ分譲)。この地区では、協定書の規定にしたがって運営委員会がつくられた。

このほか、分譲者が建築物の用途や階数などの分譲条件を盛り込んだ、地区の下水処理施設等の管理組合理約を用意しており、のち自治会が自治会規約に盛り込んで運用している岸和田市のH地区がある(1969年分譲)。組合理約に用途規制等の分譲条件が盛り込まれているのは、地区所有の下水処理施設の処理能力という限定性があったからである。同種の規制はこの他の団地開発地区にも数例みられたが、特定目的による規制は抜け道がつくられる可能性があるために、必ずしも規制力が強いとはいえない。また公共下水道の整備にともなって地区内処理方式が廃止されつつあるという状況もある。H地区では、

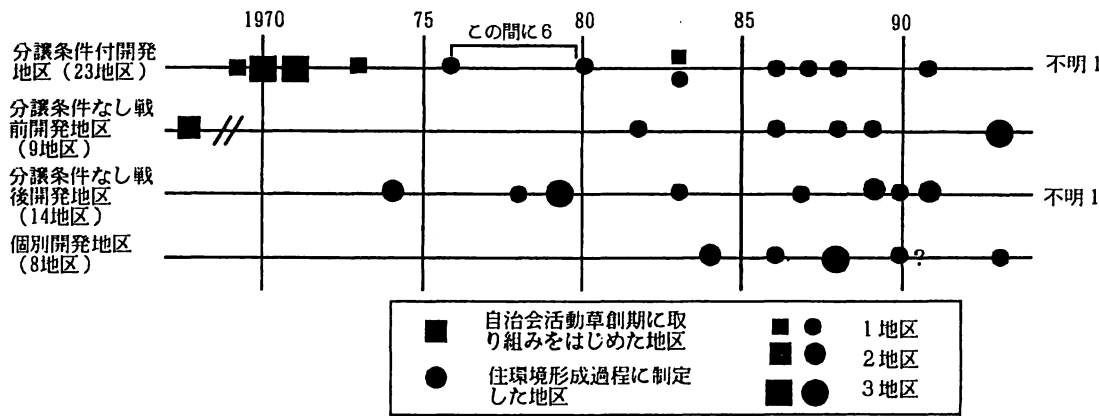


図-2 対象自主協定の住宅地型別制定時期

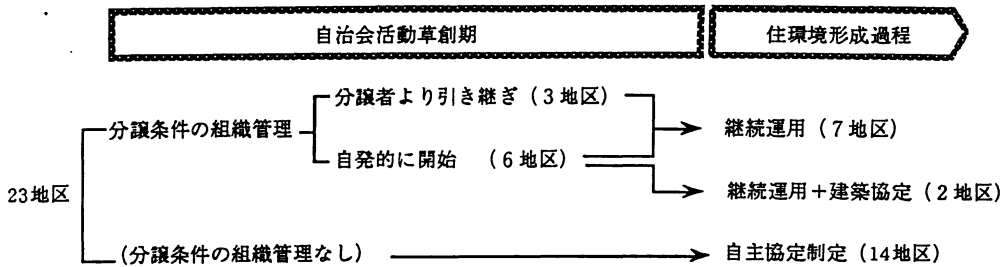


図-3 分譲条件開発地区の自主協定の取り組み経緯

このような限定目的の規制を地区全体の住環境形成と保全に役立てるために、自治会として運用したものである。

これら自治会など地区組織が、分譲者からの分譲条件遵守の管理の引き継ぎによって取り組みを始めた地区の他、地区が自発的に分譲条件の組織的運用の取り組みをはじめた地区がある。1970年前後に相次いで分譲された枚方市の5地区の例がそれである。5地区は同一の小学校区内にあって隣接しており、取り組みの経緯の詳細は不明であるが、居住地形成にあたって分譲条件遵守の組織管理の必要性が共通に認識され、取り組まれたものとみられる。1984年に分譲された泉佐野市のS地区では、自治会が当該地区の分譲条件を行政に示し、その理解、協力を申し出ている。

分譲条件は、分譲者と宅地購入者間の個別的な契約・申し合わせにすぎない。これを地区共同のルールとするには、それを運用する地区組織がつくられその社会的認知を広めるとともに、地区住民の間にも共同のルールであることの認識を高めることが必要になる。上の9地区では、分譲条件を組織管理する主体として自治会が機能し、規制内容を表示した看板の設置や、空き地所有者や業者、行政への通知、協力依頼をおこなっている。

また、協定の内容において共通していることは、分譲条件をそのまま地区共同のルールと設定していることで、その内容を検討したりあらたに内容を付加するなどとはみられない。1980年以降の事例では、分譲条件の再検討やあらたな内容を付加して協定書を作成しているところがほとんどであるのとは対照的である。これは、居住地形成の初期にあたって、分譲条件の再検討やあらたな内容の付加を必要とするような住環境問題はほとんどなかったということが理由であろうと考えられる。

4-1-2. 分譲条件のない住宅地

分譲条件のない住宅地で、自治会活動の初期から住環境コントロールを指向し取り組んだ地区は31地区中2地区であった。いずれも戦前に団地開発された住宅地である。

芦屋市R地区は、開発時の敷地面積が300坪以上あり、敷地分割のすすんだ今日でも最低敷地面積120坪以上を維持している地区である。ここでは、宅地分譲後も住環境コントロールの目的から自治会と一体不可分の関係にある会社に地区内道路の所有権を残し、地区の自治と道路管理の立場から事業者との建築物の計画内容についての事前協議がおこなわれてきた。この地区は、香港の白人居住地をモデルにしており、当該地の手法が採り入れられたものとも推察されるが不明である。

豊中市H地区は、親睦を目的とした地区組織があった

が、周辺部の開発が広がるにつれて住環境保全の必要性が高まり、戦後から建築行為に関する基準、規制を設定し、運用してきた。

以上、自治会活動草創期から住環境コントロールに取り組んだ地区は、分譲条件をもつ住宅地に圧倒的に多い。これらの地区では、良好な住宅地のイメージを維持して分譲促進につなげたいとする分譲者が、分譲条件の組織運用を実現するための契約や規約を用意していたこと、また宅地購入者の分譲条件に対する遵守意向が高いこと、これらを受けて自治会も居住地形成の管理に意欲的であったことが、その理由であろうと推測される。他方、戦前開発の住宅地にも数は少ないながらも、その卓抜した住環境の良さを維持保全しようとする意思は強く、建築に関するルールや事前協議システムをつくっていた事例のあることがわかった。

4-2. 住環境形成過程の取り組み

住環境形成過程で、自主協定を制定し住環境コントロールの取り組みを始めた事例はいずれも、建築開発の反対運動をきっかけとしている。このような事例は、1970年代からみられ始めるが、79年からその数は増加し、しかもその形式や内容が多様になっている。本項では、79年を境に前後に分けてその制定の背景、経緯をみる。

4-2-1. 1978年以前の取り組み

【分譲条件付開発地区】では、1960年代に大阪府によって開発、分譲された千里ニュータウン内の8地区がある。これらの地区には新住宅市街地開発法による10年間の協定があったが、期限切れ後10年近く経過し、宅地の転売や敷地分割、建て替えがみられるようになった。このような住環境の悪化をくい止めることを目的に当初、建築協定の締結が目指されたが全員合意ができず、会長会議という8自治会の連絡組織による連携プレーによって1976年から80年までの間に、ほぼ同一の内容で順次、自主協定として制定された。この8地区をはじめとして以後、建築協定を目指す地区が多く現れるが、同様の理由によって自主協定を制定する事例が増えている。

【分譲条件なし団地開発地区】：3地区で自主協定の制定がみられた。74年ごろ、枚方市Y地区では、アパート居住者の地域生活上の問題が契機となり、富田林市T地区では、併用住宅の建設をきっかけにして、協定の取り組みがあった。これらは、地区課題に対する独自の組織的、継続的な対応策として協定をつくり運用のシステムをひらいた事例の最初のものである。

この他、建築協定締結が困難であったために自主協定を制定した例に、業者による敷地分割と狭小建て売り住宅の計画が明るみになったのがきっかけになった八尾市

M地区の例がある（1978年）。

4-2-2. 1979年以降の取り組み

1978年以前は散発的であった制定数は、79年に3地区で制定事例をみて以来、ほぼ毎年みられるようになり、とりわけ86年以降にその数が急増している。

この時期の注目すべき協定として、79年に制定された八尾市K地区の「住環境を守るための協約」と宇治市N地区の「町内会環境保全要項」がある。これら協定は、地区のどのような価値を大切に、また発展させようとするのかといった協定の目的や理念が端的に叙述され、具体的な規制事項とあわせて、地区共同の土地利用・住環境形成の計画としての体系をつくろうとしている点で、後の自主協定のながれを特徴づけるものとなっている。

このような地区の共同意思を叙述した協定書が現れた背景には、建て替えや転売、相続の発生にともない、共同住宅やワンルームマンション、敷地分割のうえに狭小建て売り住宅を建てる計画等、分譲後数10年をへて住環境の変動が顕著になってきたこと、しかもこのような無秩序な建築行為が法によって正当化され、強行されることといった状況があった。この時期の対象地区の取り組みで把握できたものをみると、13地区でマンションや敷地分割をして狭小建て売り住宅を建てる計画等を阻止するために、業者との交渉、行政への建築確認不許可の要望、議会への請願等の運動をおこなっている。これらの運動の結果は、計画中止が1事例にすぎず、計画変更にこぎつけたのが7事例、要求実現がならず建築されたのが5事例あった。個別的な反対運動の成果は必ずしもよいものではなく、この教訓から将来にわたって継続的に住環境を守る手法が模索された。また、着工まで地区には建築や開発の計画内容が明らかにされないという不条理を解消すること、住宅の更新が多くなるなか工事現場周辺住民からもちこまれる相隣問題の事前対応も重要な課題になっていた。

他方、この時期の行政の対応は、建築確認にかかわって地区からもちこまれる問題が多数にのぼり、行政指導の根拠を明確にするうえで建築協定の締結を提案するところが多かった。そのため当初、建築協定を目指した地区も多い。しかし、千里ニュータウン8地区等の事例にみられるように、制度上の問題から結果的に住民要求に応えられず、建築協定案をそのまま自主協定として制定し運用をしている事例が増加しているのが、この時期の特徴である。

以下、それぞれの住宅地分類ごとに協定制定の経緯をのべる。

【分譲条件付開発地区】：自治会として分譲条件を組織

的に運用してきた地区ではその取り組みにもかかわらず、この時期の協定違反行為を完全に阻止しえず、その取り組みの弱さが反省され、あるいはあらたな取り組みの必要性が認識された。そこで2地区で、自治会総会や役員会で分譲条件遵守徹底の再確認の決議をする（93年、94年）とともに、あらためて行政に対し理解と協力を申し出ている。この他、枚方市の2地区で、分譲条件の運用のみでは十分な拘束力を期待できなくなったことから、拘束力を法的に強化する目的で建築協定が締結された（90年、91年）。

他方、この時期まで分譲条件の遵守が組織的に管理されるなどの活動がなかった地区では、転売によって分譲条件の有名無実化が進行していたが、80年代にはいつてワンルームマンションや敷地分割等がおこり、分譲条件を反古にしかねない問題であるとの認識が高まった。宇治市H地区では、自治会で協定をむすぶ必要があるとの気運が高まり、建築協定と自主協定の長短をしめしたうえでアンケートをおこなっている。その結果、柔軟な運用が可能である自主協定への要望が多数を占め、83年に制定された。高槻市M地区と河内長野市K地区では、自治会が中心になって業者による敷地分割のうえに狭小建売住宅を建設する計画および共同住宅計画に対する激しい反対運動がおこされ、建築協定の締結が目指された。しかし全員合意ができず、それぞれ87年、88年に自主協定として制定している。

このほか、着工されて初めて建築や開発の計画概要を知り、分譲条件違反が問題になるという事態を避け、あわせて近隣に影響をもたらす工事に規制をくわえるために、事前協議による合意にもとづいて工事協定を業者との間でむすぶことを定例化した大阪狭山市O1地区がある（1986年ごろ）。

これら分譲条件のあった地区では、分譲条件の遵守意欲をもつ自治会や住民によって分譲条件を維持活用することから協定という手法が編み出されてきたが、分譲条件のなかった地区では、一過的な反対運動からどのような手法で継続的に住環境コントロールを実現するのかの模索がなされた。そのうち多くみられるのは、近隣の協定地区に学ぶ場合であるが、このほか、問題となった業者からの要望、サジェスションによるものもあった。

【戦前団地開発地区】：いずれも敷地規模の大きい住宅地であり、ワンルームマンションが問題になったところが多い。すでに以前から取り組みのあった2地区では、あらたな自主協定の制定（85年）、あるいは改訂（90年）が行われた。このほかの7地区では、近隣の協定地区に学んで自主協定が制定された（82年～93年）。

【分譲条件なし戦後団地開発地区】：3階建てマンション計画に対する住民運動をおこした八尾市K地区では、当該業者から協定による対応策を示唆されて、78年に自主協定を締結した。その後、建築計画に対する反対運動を展開していた近隣の4地区が、上記K地区の取り組みに学び、相次いで協定を制定している(88～93年)。このほか建築の計画内容を確認、合意したうえで工事協定をむすぶことを定例化した地区が3地区あった(83, 86, 90年)。

【個別開発地区】：区画整理や既存農村集落の宅地開発による住宅地ではいずれも、無計画な共同住宅の立地が進行し、既存戸建て住宅の居住者から住環境の悪化の防止が課題とされ、また共同住宅同士の相隣問題に対応し、住環境の維持改善をはかる必要性が認識された。そこで共同住宅計画内容に一定の基準を設定することを目的に協定が相次いで制定された(84～93年)。

4-3. 協定制定手続き

分譲者との契約にもとづいて、自治会が分譲条件遵守の管理を引き受けた地区の場合、分譲条件管理は契約者個人から自治会に移行したものとみてよく、とりわけて制定手続きはみられない。

住環境形成過程に取り組まれた事例43地区についてみると、協定の多くは、自治会がアンケート、署名等で住民要求をまとめるなどしたうえで協定案を作成し、自治会総会の決議、役員会の承認等をへて制定されている。自治会のない1地区および自治会で対応できなかった1地区では、問題解決を目指して運動をすすめてきた住民有志を中心に署名を集めて制定している。このほか、住環境コントロールに関する具体的な内容の定めをもたず、地区との事前協議にもとづいて締結される工事協定の場合は、自治会長が書式を作成し、回覧などで手続きを設定したことを公告するかたちをとっている。

5. 協定内容

自主協定は、住環境保全をめざす地区住民の取り組みのなかで結実、発展したものであり、名称や形式、内容規定はさまざまである。

名称をみると、分譲条件の組織管理をおこなった初期の事例では明確な名称を持つものは少ない。これに対し1979年以後の事例では、協定の多様な制定過程を反映して、「申し合わせ」や「要望」「憲章」などの名称で、住民が地区の意思を確認し、あるいはそれを社会的に訴え、宣言する等の形態をとっている。このなかには自治会の「要望」「統一見解」のように一見、協定とはみなされないものも含まれている。しかし、例えば単なる申し合わせにすぎないと思われる名称のものでも、社会的認知を

求める活動はなされているし、自治会の「要望」と称しているものでも、「要望」を実現させるための運用機関が設置されている。

協定をその形式と内容によって分類した。(1)土地利用等に関する基準、規制をリストアップしたもの(規制リスト型)、(2)協定の目的、理念を前文におき、それをふまえて規制内容を規定しているもの(目的・理念叙述型)、(3)以上のような形式や内容をもたず、地区合意のうえで工事を許可するという手続きの規定をもつもの(工事協定型)の3つであった。

5-1. 規制リスト型

(1)の協定は、規制内容のみの単純な構成になっている。分譲条件を組織管理している地区に多くみられるもので、宅地売買契約等から分譲条件を抜き出したものとなっている(表-4)。

5-2. 目的・理念叙述型

協定の約半数は、目的、理念を叙述した前文と具体的な規制事項等を記している本文で構成されている。

このなかで建築基準法69条が定める建築協定の目的、内容規定がそのまま使われ、あるいは準拠しているものは15事例みられた。このうち、実際に建築協定締結がならず、その案を自主協定として制定しているものは12事例あった。地区共同による住環境コントロールの手法として建築協定は、行政の提案もあって知られるようになっているが、全員合意規定をはじめとする制度上の問題から締結がむずかしく、それが自主協定の制定を促していることが示されている。これらは建築協定の代替手法として出発しているわけであるが、協定参加区画や有効期限などを設定している事例は豊中市と八尾市の各1地区だけで、多くは有効期間を設けず、自治会の自治がおよぶ区域全域にわたって運用していく体制をとっている。

建築基準法を念頭におかず地区独自に作成された協定事例(11事例)では、前文に特徴がみられ、地区住民が

表-4 規制リスト型自主協定

(分譲条件の組織管理地区の協定の主たる内容)										
協定内容	1戸建て	住居専用	2階まで	高さ規制	共同住宅規制	地盤面規制	区画変更禁止	建物の形態規制	塀・橋の規制	分譲条件記載の書面名称
地区名										
和泉市Y地区	○	○	○		○	○				宅地売買契約
泉佐野市S地区	○	○	○	○	○	○		○	○	(未認可一人協定)
岸和田市H地区		○	○			○	○	○	○	分譲者の「お願い」
河内長野市A地区	○		○	○		○		○	○	(未認可一人協定)
枚方市O地区		○			○					
枚方市K地区		○			○					
枚方市N2地区		○			○					
枚方市N3地区		○			○					
枚方市M地区		○			○					

注) 建物の形態規制： 良好な住宅地形成に調和するもの
塀・橋の規制： 生け垣、クリンブネット等の使用、コンクリートブロックの禁止
工作物規制： 擁壁上工作物の敷地境界線からの張り出し規制

見出した地区の自然、文化的価値や住環境保全に対する
共同の取り組みの必要性などが叙述されている。共同住
宅に対する激しい反対運動の展開のなかから、地区住民
の協力と協働をうたった八尾市K地区の「住環境を守る
ための協約」(1979年)、わがまちの誇りとコミュニティ
の発展をうたった河内長野市K地区の「K地区まちづく

表－5 目的・理念叙述型自主協定一覧表

	地区名	地区の規模、 土地利用	協定の名称	制定年月 (西暦)	目的・理念	規制内容
分譲条件付開発地区	宇治市N地区	493世帯 1種住専	N町内会環 境保全要項	79年3月	豊かな日照、広がる空間、清 澄な大気、緑の静かな環境を 守る	最低敷地面積100 m ² 、軒高6.5m、 1戸建住居専用、 壁面後退1m等
	河内長野市K 地区	26ha、507世帯 1種住専 50、100%	K地区まち づくり憲章	88年11 月	環境を守り、人権に厚いまち づくり。どこにでも誇れるま ちづくり	コミュニティ発展 を妨げる集合住宅 の禁止
分譲条件なし戦前開発地区	八尾市T地区	83世帯 2種住専60、 200%、住居60、 200%	?	88年8月	現環境を守り、さらによくす るため、建築基準法を守る	階数3、高さ11m、 共同住宅原則禁止、 建物の外観、駐車 場等
	堺市U地区	2000世帯 1種住専40、 80%、2種住 専60、200%、 近商80、300%	まちづくり 憲章	89年12 月	地区に愛着をもって良好な環 境づくりに参加する。地域コ ミュニティの発展。まちづく りのルールの自主的な作成と 遵守	土地利用計画で具 体化
分譲条件なし戦後開発地区	八尾市K地区	137世帯 2種住専 60、200%	住環境を守 るための協 約	79年3月	住環境をよくするために力を あわせ共同で取り組む	階数2、軒高8m、 共同住宅禁止、駐 車場等
	枚方市KS地 区	47世帯 1種住専50、 100%	KS住宅憲 章	87年	公害防止、健康・静穏な環境 づくり、人権の尊重、子ども たちの健全な育成	1区画1戸建て アパート・共同住 宅の禁止
	八尾市N地区	170世帯 2種住専60、 200%	住宅環境協 約	89年2月	住宅環境を維持増進し、仲間 意識に溢れた住みよいまちづ くり	階数2、高さ9m、 共同住宅禁止、看 板・駐車場規制等
	八尾市O地区	209世帯 1種住専60、 150%、2種住 専60、200%	住宅環境を 守る為の協 約	91年8月	緑豊かで潤いのある良好な町 並みを形成。お互いに力をあ わせ、共同で取り組む	貸し倉庫・共同住 宅の禁止、階数3、 高さ10m、看板・ 駐車場規制
個別開発地区	豊中市T地区	約700世帯 2種住専60、 200%、住居60、 300%、近商80、 400%	T地区にお ける集合住 宅建設に関 する自治会 要望書	84年10 月	人の心が交い合う、健やかな 美しい住宅地を守り育てる	専用床面積29m ² 、 駐車場、ゴミ置き 場、物干し台、駐 輪場、管理人設置、 入居者規則制定等
	豊中市S地区	365世帯 住居60、200%	中高層建築 物の建設に ついての願 い	88年	明るく健康的で潤いのある日 常生活と安心して平和に営ま れるまちづくり。中高層建築 物建設は住民、建築主、行政 が一緒に取り組む。	階数5、日照・威 圧感、プライバシー、 植栽、歩道・駐車 場設置、管理人常 駐、町会加入等
	八尾市K3地 区	82世帯 2種住専60、 200%	住宅環境維 持向上に関 する協約	93年8月	良好な住環境を保全し、さら に向上をはかるため、共同で 取り組む	住居専用、高さ10 m、駐車場・看板 等の規制

り憲章」(88年),大規模共同住宅建設により住民が追い出されたことから,中高層建築物の計画における住民,建築主,行政3者の協働の必要をうたった豊中市S地区の「中高層建築物についてのお願い」(88年)等がある。駅前商業地域と周辺の住居地域を区域として取り組みをしている堺市U地区では,自治会と商業者組織が合同してまちづくり憲章と具体的な土地利用計画をつくっており,地区の計画としての体系化がすすめられている。共同住宅の立地が進行している個別開発地区では,共同住宅計画と入居後の住環境管理に対する具体的な規制・規定が設定されている例が多い。(表-5)

5-3. 工事協定型

(3)は工事協定の名称により,地区と事業者が建築や開発の計画内容について協議し合意をしたうえで,工事作業に関して取り決めをするもので,4事例ある。一般に工事協定と称されて工事作業に関する規制を取り決めるだけのものとは異なり,この協定の趣旨は運用機関による事前協議,および運用機関と建築主との合意を協定締結の前提としている点に特徴がある。行政の建築確認が地区住民の知らないうちになされ,工事が許可される現行制度に対抗して,地区住民自らが建築物の計画内容をチェックし,工事許可の権限をもとうとする試みである。したがって協定には,具体的な規制や基準の記述がない。手続きだけを規定した協定である。中身は,地区で多くの住民が了解し守っていると思われる事柄をもとに,協議,運用を積み重ねながら規定していく趣旨のものである。豊中市U地区「建築工事に伴う迷惑行為の規制に関する取り決め事項」(1983年),大阪狭山市O1地区,O2地区の「念書」(それぞれ1986年,89年)がその例である。表-6にあげた豊中市U地区の例は,「取り決め事項」でその目的と手続き,および遵守事項が明記されたもの

表-6 工事協定の例(豊中市U地区)

名称	建築工事に伴う迷惑行為等の規制に関する取り決め事項
目的	新築・建て替え等に伴う各種苦情紛争を未然に防止する 良好な住環境の保持と美しいまちづくり
手続き	施工主は,近隣全員および地区長に事前通知,協議する 施工主は,合意なしに着工しない

表-7 運用主体(地区数)

既存機関	自治会長および役員会	35
	自治会環境部会等	2
あらたに設置された専門運用機関		15
不明		2

である。

6. 協定の運用

6-1. 運用主体

自治会長や自治会内の環境部会等,既存の機関が協定の運用機関として引き受ける場合のほか,「まちづくり審議会」や「環境対策委員会」等の名称で,自治会正副会長,役員や専門家,有志住民等によって構成される専門機関を設置する場合がある。自治会として対応できなかった地区や協定参加区画を設定している地区では別個,運用機関を設けているが,この場合でも自治会役員が構成員に入ることによって,自治会との緊密な関係を保ち,また年ごとに交替する役員を補佐し運用の一貫性,継続性を維持しようと工夫されている(表-7)。

6-2. 協定の社会的認知活動

協定による住環境コントロールは,具体的な案件に対する事前協議と協定違反が起こったときの違反者への対処といった取り組みによって実現される。しかし建築確認されたのちに,交渉によって計画変更や中止を実現させることはむずかしく,多大な労力を要する。そこで事前防止の重要性という観点から,地域社会で協定の認知・妥当性を広めること,協定の規範性を高めることが,もうひとつの課題となる。協定運用機関の運用規則にこのような活動を第一に位置づけているところもある。ほとんどの地区で,行政担当課や非居住の土地所有者に対して,協定書の通知,協力の依頼がなされており,さらに地区内に看板を設置して協定の趣旨や規制事項が公示されるところもある。地区内でも,回覧等によって協定の浸透をはかり,宅地の転売に際しては協定の引き渡しが義務づけられている。

協定がどの程度に社会的に認知されているのか,そしてそれがどの程度に効果をあげているのかを判定することは困難であるが,認知の広がりを知ることでできる事例として,不動産広告に協定の存在を明記する不動産斡旋業者が数社みられる地区,協定制定より20年にわたって業者より計画の事前通知が徹底されている地区,協定の存在を知って宅地購入した人がでてきている地区をあげることができる。また行政においても,事前通知や事前協議指導をおこなうところが少なくないこともその効果といえる。

6-3. 事前協議

事前協議は,問題が先鋭化する前に,当事者の合意のもとに規制,誘導ができるものとして,その実効性は大きい。その具体的な内容は,協定目的,理念に即して案件となっている計画の妥当性を判断し,それによって改

善、代替案を提案し、事業者と交渉するという一連の協議活動を指している。

6-3-1. 事前の情報収集

事前協議の場が用意されるためには、行政や業者から情報が流されるシステムがあることが必要である。協定は、このシステムを切り開くという目的をもっている。しかしこうしたシステムが開かれていない場合は、地区により事前の情報収集が必要になる。

行政よりの事前通知は、対象協定地区をもつ自治体の3/4でおこなわれており、事前通知は一定すすんでいることがわかる。ただし対象自治体は、自主協定地区を把握または認知しているところであり、自主協定がありながら把握も認知もしていない自治体が本研究の対象外にあることを考慮すれば、行政からの事前通知の対応の高さは割り引いてとらえておく必要があろう。また、事前通知の対象を、法基準や行政が独自に設定した基準、あるいは協定が設定している規制にかかわる計画のみに限定している自治体は少なくない。不動産経営を目的とする宅地所有者等によって、建築確認を経由せずに建築や土地利用の変更がなされる例も発生している。このような状況から、空き区画の動向の観察や不動産斡旋広告のチェック、住民からの通報収集等の積極的な情報収集活動をおこなっているところが少なからずみられた。

6-3-2. 事前協議システム

事前協議の実績があり、その過程が明らかであった27地区について、事前協議機関と事前協議のプロセスについてみる。

事前に持ち込まれた建築や開発の計画内容は、自治会長や運用機関代表者がチェックし承諾する。問題をふくむ計画の場合は、専門機関で協議検討し、計画用地の近隣住民と協議し、了承を得たうえで運用機関の長が承諾することによって、地区合意が成立する。あらゆる計画が協議機関に回されて協議に付される地区もある。また、規模が小さい地区、憲章や工事協定等規制内容や数値を詳細に規定しない協定をもつ地区では、自治会長や運用機関の代表者が案件の用地近隣の住民を招集し、専門家のほか地区長・班長等の当該自治会最小単位組織の代表者を加えるなどして協議されるところがある。このような対応方式は、協定の趣旨・目的に照らし、個別の近隣環境に対応しながら柔軟に合意形成するべきであるという考えに立ったものである。例として、最高高さを50cmオーバーしている計画について、周辺環境からみて影響はなく、周辺住民も了承したので合意した例がある。ただし、このような対応方式も、最小地区レベルで処理できる建築物の計画であって、中高層共同住宅のような地

区全体として考えなければならない計画は、運用機関や自治会を中心に協議がすすめられる。

地区合意成立ののち、自治会長や運用機関代表者が承諾書を発行している地区があった。行政が、地区の承諾書を建築確認申請の添付書類としているところは、16自治体中3であり、これは対象地区54地区のうち10地区に対応している。

6-3-3. 運用実績

54地区中18地区で協定にもとづく事前協議によって計画の変更、中止または撤回の実績があった。対象となった計画は、共同住宅やビルが過半を占め、ついで業者による敷地分割狭小建て売り住宅の計画であった。地区の反対・要求にもかかわらず協定に違反する行為は6地区でみられた(表-8)。着工や竣工後の要求実現はきわめてむずかしく、地区の要求に応じて事業者が是正しているのは2事例のみであった。要求が実現できたのは1事例にすぎない。とりわけ個別開発地区の共同住宅の立地が進行している地区では、共同住宅計画に関する協定が守られにくく、違反行為の常態化がみられることが指摘される。

協定違反者は、新規宅地購入者、自営業者、非居住の地主であった。このことから協定は、地区住民には一定浸透しているとみることができる。新規宅地購入者や非居住の地主、業者に対して、どのように協定の認知や理解をすすめるかが課題になっている。

6-4. 建築協定の締結

自主協定のうえに建築協定を締結している地区は3地区、建築協定の締結をめざして準備を進めている地区が1地区あった。いずれも最近の、ワンルームマンションや敷地分割による狭小建て売り住宅の計画等を契機に発

表-8 協定違反事例

地区名	協定違反内容	地区の対処と事業者の対応
和泉市U地区	2区画併合の駐車場	提訴
豊中市T地区	共同住宅の物干し場、駐輪場、管理規定	—
枚方市KO地区	学生寮	建物撤去と分譲者の買い戻し
枚方市KS地区	アパート	—
八尾市K地区	寮	—
八尾市M地区	3階建住宅	—

意された。業者が自主協定のあることを知りながら強硬に計画をおしすすめる等の事例が出てきたために、建築協定による拘束力の強化を期待して締結されたものである。これらの事例における建築協定は、従前の自主協定に替わるものとしてではなく、自主協定によって地区全体を住環境コントロールのカバーをかけたうえで、建築協定で具体的により強力に規制するという体制づくりである。

自治会活動草創期から分譲条件の組織管理をおこない（70年ごろから）、さらに建築協定を締結した枚方市のO地区（締結90年）およびKO地区（同91年）についてみる。自治会活動当初から組織管理していた分譲条件はいずれも、共同住宅を規制し戸建住宅専用の住宅地を維持することをその内容にしている。しかし、住環境形成過程で、学生寮またはワンルームマンションの計画が発生している。どちらも計画者は地区外の学校法人、業者であり、行政はこれを許可し、学生寮は竣工にまでいたっている（のち、これは協定にもとづき建築主との話し合いで撤去され、土地は分譲者の買い戻しが実現した）という経過をもっている。

表－9 枚方市2地区の自主協定と建築協定の内容比較

		1 区 画 1 戸	共 同 住 宅 禁 止	専 用 住 宅 規 定	高 さ 規 制	最 低 敷 地 面 積 （ 敷 地 分 割 規 制 ）
O地区	自主協定	○	○			
	建築協定	○		○	○	○
KO地区	自主協定	○	○			
	建築協定	○			○	○

これら2地区の自主協定と建築協定の内容を比較してみると、共同住宅の規制を基本としていた自主協定にくわえ、建築協定では、高さ規制と敷地分割規制または最低敷地面積規定が付加されているのみである（表－9）。守るべき原則の規定のみにとどめている。これは、締結のしやすさという意図が働いたことも考えられる。しかし、KO地区の建築協定書では、上記の規定にとどまらずに、地区内での建築物の建築、大規模の修繕、模様替えについては、運営委員会への事前説明と承認を要するとして、地区の住環境コントロールについての運営委員会の主権が明記されている。自主協定の柔軟な運用の理念を活かした協定書となっている。

建築協定案の作成中であった泉佐野市S地区等でのヒアリングからは、合意率を高め締結を実現するために基準値を緩めざるを得ないこと、協定に不適格な既存の建築を追認せざるを得ないこと等、建築協定本来の住環境保全の目的に反する対応を余儀なくされていることが明らかになっている⁷⁾。またいったん、設定された基準は、それが許容限度として理解され機能することが予測される。住環境保全を一定の数値で行うことの困難さを示している。

これに対し、運用組織代表者または自治会長へのヒアリングから得た、建築協定に対する自主協定の評価をまとめると、1) 合意しやすい内容設定が可能であること、2) 協定が対象とする区域全体に住環境コントロールをおこなうことができること、3) 弾力的な運用が可能であることにあった。

地区計画をめざした地区に八尾市K地区がある。当該地区は、市内の後発4協定地区のモデルとなった地区であるが、運用機関役員の負担の大きさ、地区の現況や協定の目標に対して、土地利用上の許容度の大きい2種住専指定という課題、矛盾をかかえ、地区計画が検討された。地区計画はこれら自主協定の課題と限界に対する解決とみられたが、具体的な基準設定において合意を得る

表－10 自主協定に対する行政の対応

自治体名	和泉市	泉佐野市	大阪狭山市	河内長野市	岸和田市	堺市	高槻市	豊中市	富田林市	枚方市	松原市	八尾市	太子町	芦屋市	宇治市	向日市
行政の対応																
協定地区への事前通知	○	○	○	○	・	・	○	○	○	・	○	○	・	○	○	○
事業者への事前協議指導	○	○	○	・	・	・	○	○	○	・	・	○	・	○	○	・
協定地区の合意書の確認申請への添付	・	・	・	・	・	・	○	○	○	・	・	○	・	・	・	・
協定に関する課内での申し送り	○	○	○	○	・	・	○	○	○	・	○	○	・	○	○	○

ことが困難であったために策定の実現をみなかった例である。

7. 行政対応

自主協定の拘束力の弱さは、行政による認知、行政システムでの対応によって高めることが期待される。そこで、地区住民の自主的なコントロールの取り組みに対してどのような支援がなされるべきかという問題意識から、自主協定に対する建築確認行政の対応と既存制度の適用の実態についてみる。

建築確認との連動性を、事前通知、事前協議指導、運用主体の合意書の確認申請への添付、担当課での協定の申し送りの有無の4点についてみると、自主協定地区が多い豊中市、八尾市のほか、高槻市、富田林市ですべての点につき、おこなわれていた(表-10)。そのほかの自治体でも、一定限の対応がなされていることがわかる。ただし、事前通知の内容の範囲が行政によって限定を受けているところが多いことは、6-3-1の項でみたとおりである。

他方、4自治体では協定が認知されず、地区の努力によってのみ維持、運用がなされている。行政が自主協定を認知すれば、制度上の対応がもとめられるであろう。しかも、自主協定に法制度上の根拠がない以上、行政としては指導の困難性がつきまとう。これが行政の認知、対応の進展をはばんでいる理由であろうと考えられる。

そこで、協定地区に対する法制度の活用にもつた行政の働きかけがあるかについてみると、少なからぬ地区が行政より建築協定を勧められており、さらにはこれを受けて具体的に検討している地区があった。しかし前項でのべたように、3地区をのぞいて締結が実現しているところはない。八尾市K地区では地区計画を勧められ検討されたが、実現していない。全員合意規定のハードルの高さが大きな障害になっていることが、これら法制度上の課題である。

しかし他方では、法制度による即物的で柔軟性に欠ける基準値設定は、地区住民共同のコントロールになじまないと考える協定地区が少なくない。これは、自主協定の地区住民共同のコントロールの手法としての優位性を示すものである。自主協定の自主的な発展を期するために、協定の目的、理念が住環境保全の見地から地域社会のなかで著しく齟齬するものでない限り、行政は自主協定を認知し、地区の取り組みに応える支援を整備することが求められる。と同時に、既存の法制度の活用や適用の範囲が広げられるような運用の改善も必要である。

8. まとめ

大阪都市圏ですすめられている自主協定の取り組みの広がりや展開の実態を明らかにした。それらをまとめると、

1) 自主協定に取り組んでいるのはいずれも住居用途の住宅地で、戦前開発の住宅地およびその郊外に1970年代以降に開発された新規住宅地に集中している。その半数に宅地分譲条件が付されており、1978年以前の取り組みの多くは、この分譲条件を自治会が組織的に管理しようとして始めたものである。

2) 1979年以降、建築や開発に関する計画・行為に対する反対運動から発展して自主協定の取り組みが増加している。協定の内容、形式において、初期の規制リストのような単純なものから、協定の目的→理念→具体的規制事項の設定という体系を備えるようになっていく。さらに、建築協定を締結し、その拘束力の強化をはかる地区も現れている。

3) 地域社会における自主協定の認知を広めながら運用をすすめることによって、事前通知のほか事前協議指導等、行政からの一定の対応を引き出しており、地区住民共同の住環境コントロールのシステムを開きつつある。協定はこのことを当面の目的にしているが、運用の実績を通して地区の土地利用、住環境の計画として内容規定がはかられつつある。

本論では、宅地開発地における分譲条件が、のちに地区の自主協定へと発展する事例の少なくないことを指摘した。今後は、良好な住環境形成にかかわる主体のひとりである分譲者(事業者)の住環境コントロールや管理への役割について検討する考えである。

本研究の調査にご協力いただいた地区のみなさんおよび各自治体の建築行政担当の方からは多くの情報、資料をいただきました。記して感謝いたします。

文献および注釈

- 1) 片方信也ほか4名：京都のインナーエリアにおける居住地の空間構成に関する研究，日本建築学会計画系論文報告集第421号，1991年3月，においては，開発型の建築設計に対し，それによって直接の影響を受ける周辺地域の居住者が「自ら」更新の方向性を示すという意味で「自主設計案」という語を用いている。
- 2) 高見沢邦郎：既成市街地の更新過程と住環境保全のための規制的設計手法に関する研究，学位論文，1977年5月

- 3) 五十嵐敬喜：建築不自由の時代，日経マグロウヒル社，1981年
- 4) 五十嵐敬喜：裁かれる近代，相模書房，1985年
- 5) 清水肇ほか3名：住民による地域空間の制御について（京都市中心部での「まちづくり憲章」制定を伴う事例の検討），日本建築会計画系論文報告集第445号，1993年3月
- 6) 高橋昭子，堀内三郎：千里ニュータウンにおける任意協定地区の事例調査（その1，地区の変容と建築協定について），日本建築学会近畿支部研究報告集，昭和61年，同（その2，事例にみる環境保全行動の類型），日本建築学会大会学術講演梗概集（北海道），昭和61年8月
- 7) 1995年7月に建築協定が認可されている。

Summary

Community agreement taken up for this study is the means which residents try to control volutarily building act for conservation of residential environment by. This study aims to make clear the concluding process and the actural condition of employment of community agreement. Main results are following: 1) Community agreements are found in residential quarters only used for residence. In 1970's early cases, the town association has begun to manage the condition of subdivision in the residential quarter newly developped. 2) The community agreement increases in number after 1979, which regulates standard figures on the bases of the purpose and the idea of the community agreement. 3) Employment of community agreement has drawn the administrative answers, which include the notice in advance and the prior consultation guidance of the building plans.